

VARIOS AUTORES: *Public Administration in Japan*, editado por el Comité Organizador de la Mesa Redonda, celebrada en Tokio, del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Tokio, 1982, 300 pp.

Como señala el profesor Kiyooki Tsuji, presidente de la Sección Japonesa del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, este libro tiene como principal finalidad dar a conocer cómo funciona y se organiza la Administración japonesa, así como los principales problemas y retos a los que se enfrenta. Se han unido en él los esfuerzos conjuntos de profesores y profesionales de la Administración de ese país, dirigidos a lograr una mejor comprensión de los asuntos japoneses. Han colaborado profesores de las Universidades de Seikei, Sofía, Senshu, Tokio y la Universidad Cristiana Internacional;

también han aportado estudios e informes autoridades y organismos administrativos, tales como la Agencia de Dirección Administrativa, el Ministerio de Hacienda, la Autoridad Nacional de Personal, la Oficina de Legislación del Gabinete y el Ministerio de Asuntos Internos.

Se compone de una serie de breves estudios sobre diversos temas relacionados con la Administración, los cuales ofrecen una visión general del pasado, presente y futuro de ésta. Algunos de estos trabajos tienen especial interés, al tratar de una problemática que no es exclusiva de Japón, sino común

a todas las sociedades desarrolladas (1).

Además de estos estudios, son de interés los textos legales que se recogen en el apéndice del libro, en especial la Constitución japonesa, promulgada en 1946.

Desde la construcción del Estado japonés, como consecuencia de la Restauración Meiji, pueden distinguirse tres períodos en la Administración de Japón.

Hay una primera época, comprendida entre 1867 a 1889, en la que se establece una Administración fuertemente centralizada. Por debajo del Emperador hay tres

(1) Estos trabajos son los siguientes:

«Introducción», del profesor Kiyooki Tsuji.

1. «Administración pública en Japón: historia y problemas», del profesor Kiyooki Tsuji.

2. «Marco legal de la Administración pública», del profesor Ichiro Ogawa.

3. «Gabinete y organización administrativa», del profesor Isao Sato.

4. «Corporaciones públicas», de la Agencia de Dirección Administrativa.

5. «Sistema de la función pública», de la Autoridad Nacional de Personal.

6. «Control del número de personal», de la Agencia de Dirección Administrativa.

7. «Administración local y finanzas», del Ministerio de Asuntos Internos.

8. «Relaciones entre la Administración central y la Administración local», del profesor Muneyuki Shindo.

9. «Problemas de Administración local: el caso del Gobierno metropolitano de Tokio», de Shinichi Nomura, vicegobernador del Gobierno metropolitano de Tokio.

10. «Examen de la legislación», de la Oficina de Legislación del Gabinete.

11. «Sistema presupuestario», del Ministerio de Hacienda.

12. «Inspección administrativa», de la Agencia de Dirección Administrativa.

13. «Sistema estatal de auditorías», del profesor Yasuo Maeda.

14. «Orientación administrativa», del profesor Hiroshi Shiono.

15. «Perfil del sistema de recursos administrativos y judiciales contra actos administrativos», del profesor Ichiro Ogawa.

16. «Consulta administrativa», de la Agencia de Dirección Administrativa.

17. «Procesamiento de datos en el Gobierno», de la Agencia de Dirección Administrativa.

ministros, asistidos por varios consejeros. No existe una clara división de poderes y, hasta 1875, año en que se establece el Tribunal Supremo, el poder judicial se encuentra subordinado al ejecutivo. Se trata de una Administración alejada del pueblo y por encima de él, en la que ocupan los cargos públicos personas de la clase alta, los antiguos samurai.

Un segundo período es el comprendido entre 1889 y 1945. En 1889 se promulga la Constitución Meiji, que toma como modelo a la de Alemania de Bismark. Se establece el Gabinete y la Asamblea Imperial, adoptándose un sistema bicameral. El Emperador sigue ostentando unos poderes muy amplios.

Se establecen Tribunales administrativos, ante los cuales, si bien puede reclamarse contra actuaciones de organismos administrativos, las probabilidades de éxito son escasas.

El tercer período es el que se inicia en 1945 y llega a nuestros días. En 1946 se promulga la Constitución vigente en la actualidad, si bien no entró en vigor hasta 1947.

Como principales cambios introducidos en el Ejecutivo, pueden destacarse:

- La primacía del Legislativo sobre el Ejecutivo y la responsabilidad del Gabinete ante la Dieta.
- Una reestructuración ministerial profunda, con la desaparición de algunos ministerios y la creación de otros nuevos.
- La reforma de la Función Pública, dirigida a democratizar

la antigua burocracia y a garantizar imparcialidad y eficiencia. En este punto hay que destacar el papel desempeñado por la Autoridad Nacional de Personal, organismo independiente del Ejecutivo, y que ha realizado una tarea decisiva en la introducción del «merit system» en la Función Pública.

La Dieta ejerce su control sobre el Ejecutivo, cuya organización y atribuciones se encuentran reguladas, en primer lugar, por la Constitución, así como por la Ley del Gabinete y la Ley de Organización del Gobierno Nacional. La creación, competencia, autoridad y organización de cada Ministerio la determinan diversas leyes, dentro del marco de la Ley de Organización del Gobierno Nacional.

Existen 12 Ministerios, como órganos administrativos fundamentales, y existe un órgano administrativo, con rango de Ministerio, que tiene especial importancia: la Oficina del Primer Ministro; esta Oficina engloba numerosos organismos independientes, los cuales se ocupan de materias de importancia, pero ésta no es la suficiente para que se considere oportuno darles categoría de Ministerio, o bien se trata de organismos que tienen un campo de actuación que guarda relación con varios Ministerios.

Además de la Administración Central hay otros niveles de Administración: fundamentalmente, las Prefecturas y Municipalidades. La planificación para el desarrollo a gran escala y el aseguramien-

to de un nivel mínimo de servicios requieren un cierto grado de centralización. Se ha producido una transferencia de funciones a los Entes locales, pero existe bastante desconfianza hacia la Administración local, por lo que se prefirió el método de la delegación al de la transferencia; por otro lado, hay que tener en cuenta que los recursos locales son escasos y la Administración local depende financieramente de la central. De este modo, mediante el sistema de subvenciones se ejerce también un control sobre la Administración local. Un tema que se le plantea a la Administración japonesa, como a tantas otras, es el problema de las empresas de capital total o parcialmente público, cuyo número ha crecido rápidamente después de la guerra.

Las empresas públicas tienen grandes déficit, sobre todo los Ferrocarriles Nacionales, siendo objeto de polémica y debate si deben ser dejados totalmente estos sectores deficitarios al sector privado o transformarlos en empresas mixtas. Dentro de toda la problemática que plantea la empresa pública, como también ocurre en algunos países occidentales, está el tema de que, a diferencia de lo que en su momento se previó, que era que los puestos directivos de tales empresas fueran ocupados por personas reclutadas del sector privado, la realidad ha sido que altos funcionarios gubernamentales retirados han venido a ocuparlos.

Resulta especialmente interesante la situación de los funcionarios públicos en Japón. La edad de jubilación para la mayoría de los

empleados públicos ha sido fijada en sesenta años, por una ley que no entrará en vigor hasta 1985. El nombramiento y la carrera administrativa están basados en el principio del mérito. Recae sobre el funcionario el deber de trabajar denodadamente en el interés del público («the duty to work aggressively in the interest of the public»). Las órdenes de los superiores deben ser obedecidas, salvo que se consideren objetivamente ilegales.

Se ha considerado necesario restringir el derecho de asociación y el derecho de negociación colectiva en consideración al interés público. Este interés hace que deban ser tratados los empleados públicos de forma diferente a aquella según la cual se trata a los trabajadores del sector privado. Todos los empleados públicos, salvo los que prestan sus servicios en las cinco empresas bajo dirección del Gobierno, tienen el derecho de asociación, pero no el derecho a concluir convenios colectivos ni el derecho de acudir a la huelga o a otras tácticas similares. El personal del Servicio de Policía, de la Agencia de Seguridad Marítima, y el de las instituciones penales no pueden formar ni integrarse en una organización de empleados y se les niega de forma total el derecho de asociación, el derecho de negociación colectiva y el de acudir a la huelga. Los empleados de las cinco empresas bajo dirección del Gobierno tienen estos derechos, pero no el derecho de huelga.

También se ven afectados por restricciones en cuanto a la reali-

zación de actividades políticas. Estas restricciones se interpretan de tal forma que puedan coordinarse el interés público y los derechos humanos fundamentales del empleado público.

Un estudio de los que componen el libro se dedica a Tokio y los problemas que esta enorme urbe (13,6 millones de habitantes) plantea. Se trata de evitar que se convierta en una ciudad en que se trabajase pero no se viviese, lo que significaría la destrucción de Tokio como comunidad regional. Además esta ciudad padece una grave crisis financiera, de la que el Gobierno central no le ayuda a salir, al partir de la consideración de que las grandes ciudades son financieramente autosuficientes.

En el capítulo dedicado a la legislación en Japón se destaca de manera especial el papel de la Oficina de Legislación del Gabinete, órgano asesor de gran importancia y asesoría legal del Gabinete, formado por 24 consejeros, incluidos los cuatro directores de las diferentes secciones de la Oficina. Prácticamente todas las nuevas políticas del Gobierno son discutidas previamente en la Oficina. Esta consulta está orientada a determinar si es posible esa decisión desde el punto de vista del sistema legal existente, si para esta nueva política se requerirá la reforma de alguna ley o la elaboración de nuevas leyes, si bastará un decreto del Gabinete o será necesaria una ley, etc. El borrador en que se plasme la decisión tomada por el Gabinete se enviará a la Oficina, para ser examinado, desde el punto de vista técnico y legal, para, si

es necesario, proponer modificaciones.

En cuanto al capítulo dedicado al sistema presupuestario, en Japón se envían a la Dieta un presupuesto general y 38 presupuestos especiales, junto con los presupuestos de 15 agencias dependientes del Gobierno. Existen unos grandes déficit y se ve la necesidad de restringir el gasto. Existen numerosos organismos de inspección, que tienen un amplio campo de actuación, dirigida a un más adecuado funcionamiento de la Administración y a lograr racionalidad y eficacia. No obstante, en los últimos tiempos el énfasis se ha puesto en la inspección financiera de las operaciones del Gobierno, por el problema del déficit y los que plantean las relaciones comerciales con otros países. El público tiene acceso a los informes y recomendaciones que realizan estos organismos.

Los recursos contra actos de la Administración son resueltos por Tribunales ordinarios, pero esto no quiere decir que el procedimiento para los asuntos que en España llamaríamos contencioso-administrativos sea el mismo que el que rige en los litigios entre particulares, por la presencia del elemento «interés público» cuando la Administración es parte. A ello se debió la aprobación en 1948 de una ley especial para los litigios administrativos.

Por otro lado, aunque la Constitución prohíbe que un órgano administrativo pueda dirimir controversias con carácter definitivo, ello no obsta para que, sin perjuicio

de que exista siempre la posibilidad de acudir a los Tribunales, exista también todo un sistema de recursos que resuelve la propia Administración, similares a los recursos de reposición y alzada.

Así como en Japón ha tenido un gran desarrollo la actividad de la Administración como mediadora en la conciliación de intereses, y aquella orientada a la planificación no coercitiva, lo cual muestra una preferencia tanto de la Administración como de los particulares por una actuación más flexible y adecuada a la realidad de cada momento, así como más «informal», actividad que recibe el nombre de «administrative guidance», expresión que en castellano podría traducirse por orientación administrativa, también ha tenido un gran éxito y desarrollo lo que se denomina «administrative counseling», que equivale a consulta o queja administrativa. En efecto, esta actividad de la Administración constituye un método más fácil y accesible al público que el que suponen los recursos judiciales o en vía administrativa para resolver las quejas que presentan los particulares o dar la información que soliciten.

Este sistema, nacido en 1955, se ha mostrado eficaz. Para hacer la consulta o presentar la reclamación no hay exigencias ni de forma ni de plazo: puede hacerse incluso por teléfono. Decide la Agencia de Dirección Administrativa, que tiene oficinas por el país. Para aquellos que por razones de distancia no puedan dirigirse a estas oficinas, en cada localidad existen unos consejeros que reciben las quejas

y reclamaciones, enviando al organismo antes mencionado las que merezcan atención. Estos consejeros tienen carácter voluntario, sin percibir sueldo, y son elegidos entre las personas más capaces y de más respeto de la localidad. Este sistema ha ganado la confianza del público, por la imparcialidad del organismo encargado de resolver las reclamaciones; en 1981 fueron 200.000 las reclamaciones que se presentaron. Viene a desarrollar las funciones que en otros países cumple el *ombudsman*.

Finalmente, cabe señalar, con el profesor Ichiro Ogawa, una vez concluida la lectura del libro, que

la mezcla del sistema angloamericano con elementos preexistentes del sistema continental europeo, ha dado lugar a que el derecho administrativo en Japón tenga una estructura única.

También hay que destacar que se están realizando estudios e informes por Comisiones y Consejos de trabajo, con vistas a la preparación de importantes reformas administrativas: así, por ejemplo, se plantea como necesidad urgente en el país la existencia de una ley que regule el procedimiento administrativo general.

MARÍA CELIA ALCALÁ GÓMEZ